

# 美国《国民银行法》及其评价

□ 胡越云

摘要:《国民银行法》是美国银行史上第一个关于统一管理全国银行业和金融业的联邦金融法。该法及其修正案施行后,美国初步建立起比较规范的国民银行体系,美国联邦政府对银行体系的监管也有所加强。但《国民银行法》在立法上存在许多不完善与不合理之处,从而造成了当时美国银行监管方面的漏洞和银行体系内的诸多弊病。本文对美国《国民银行法》的立法背景、主要内容及其弊端、历史作用等方面进行了综合评析。

关键词:美国;国民银行;国民银行法

## 一、《国民银行法》之立法背景

从立国之初,美国便是一个多元利益的社会。为避免社会资源与权利集中为某一特定集团所掌控,从而损害其他群体的利益,美国宪法精神中十分强调分权与制衡原则。在现实政策的制定与执行过程中,也非常注意平等地给予社会各个群体维护自己利益的权利与自由。由于货币银行制度直接涉及财富分配效应,社会各阶层和利益集团在此一领域的斗争尤为激烈。受托马斯·杰斐逊自由平等思想的影响,美国普通民众亦具有反对货币权力集中的传统意识。因为在一般美国人看来,中央银行无疑代表着金融资源和权力的高度集中,是特定集团用以牟利的工具。正是受这种传统意识支配,以及在美国社会各种利益集团剧烈冲突乃至引发宪法争论的情况下,美国历史上两次建立中央银行的尝试均遭遇挫折:建于1791年的美国第一银行于1811年被关闭;建立于1816年的美国第二银行于1836年被关闭。因为这两个初具

雏形的中央银行事实上均有利于大银行控制、垄断金融资源与权利,而有损美国中小工商业者平等地享有开设、经营银行的自由与机会。

自从1836年美国第二银行被安德鲁·杰克逊总统关闭后,联邦政府对银行业采取自由放任政策,完全放弃了对货币银行体系的集中管理,银行的审批和监管全部由各州自行负责。由于整个银行业失去了进行统一调控和管理的机构,美国银行体系经历了其货币银行史上最为混乱的二十七年(1836-1863年),即所谓的自由银行时期。这一时期,州银行数目快速增长,“野猫银行”盛行,但普遍存在银行资本额度不足,银行券种繁杂,以及银行信用不稳定等问题,约一半的银行经营期未届满即倒闭。鉴于自由银行时期金融市场的混乱无序状态,要求统一货币和恢复联邦政府对货币银行实行监管的呼声再次兴起。同时,由南北内战所激发的新的爱国主义情绪也使得联邦政府的权威得到了公众更广泛的认同。在这种有利的社会背景下,为结束货币银行界的混乱无序,并为战争筹款,在时任财政部长萨蒙·蔡斯的推动下,1863年3月,美国国会两院通过《国民通货法》。1864年,国会又通过《国民银行法》以取代《国民通货法》,并在此基础上建立国民银行体系。

## 二、《国民银行法》的主要宗旨与内容

《国民银行法》是美国银行史上第一个关于统一管理全国银行业和金融业的联邦金融法。关于确立《国民银行法》的目的,历史学家们提出了不同的观点:或认为其主要目的是为了创造稳定的全国性货币;或认为主要是为了支持联邦信用。内战时期推动

价值模型,并结合控制自评估方法就提供了一种解决办法。它对每项操作风险的控制价值从风险、控制、成本三个角度进行定量定性综合分析,对控制价值大的操作风险予以重点治理,对那些控制价值较小的,建立资本金、外包、保险等风险补偿机制。

正如实例所说明的那样,通过对风险控制价值进行评估,确实使操作风险得到有主次的、综合的治理,也使内控资源得到更有效的利用。进一步的研究方向就是不仅对内控,也要对其它控制手段建立综合的评估体系,使得控制措施的决定更科学,更有效。

## 参考文献:

- [1] Basel committee on Banking supervision. Sound Practices for the Management and Supervision of Operations Risk[C].Basel, February,2003
- [2] 刘家鹏,詹原瑞,刘睿.基于记分卡的操作风险管理研究[J].西南交通大学学报(社会科学版),2007(03)

- [3] 艾林,周焯华.基于模糊逻辑的自组织竞争网络对操作风险强度的识别[J].中国软科学,2007(01)
- [4] 赵欣.标准法替代法计量我国商业银行操作风险资本的分析[J].南方金融,2008(01)
- [5] 苏虹,张同健.内部控制对操作风险控制的激励性经验分析[J].中国管理信息化,2008(21)
- [6] 王宗军,薄纯林,肖德云.保险对缓释商业银行操作风险的作用研究[J].武汉理工大学学报(信息与管理工程版),2008(02)
- [7] Marshall, Christopher. Measure and Managing Operational Risk in Financial Institutions: Tool, Techniques and Other Resources [M].John Wiley&Sons,2001-243.
- [8] 张吉光.商业银行操作风险识别与管理[M].北京:中国人民大学出版社,2005:142-213
- [9] 温红梅.商业银行操作风险度量与控制

- [M].中国财政经济出版社,2008:12-80
- [10] Carol Alexander 等.商业银行操作风险[M].中国财政经济出版社,2005:135-152
- [10] 周涛.论CSA在内部控制三维立体框架评估中的作用[J].交通财会,2009(03)
- [11] 张晨,朱卫东.基于信息熵的商业银行操作风险多属性评价方法研究,2007(05)
- [12] 梁昌勇,吴坚,陆文星,丁勇.一种新的混合型多属性决策方法及在供应商选择中的应用[J].中国管理科学,2006(12)
- [13] 闫书丽,杨万才,肖新平.属性权重未知的混合型多属性决策方法[J].统计与决策,2008(01)
- 安徽省自然科学基金(090416242),合肥工业大学博士专项基金(GDBJ2009-060)。

(作者单位:合肥工业大学管理学院)

该法通过的时任财政部长蔡斯后来表明,他的“第一个目标是满足战争的广泛需求,第二个目的是用国民银行货币取代州银行券,并实现硬币兑现。”可见《国民银行法》宗旨实际上是为了确立联邦政府对银行业监督和干预的权威,建立统一监管下的国民银行体系以取代分散经营的各州银行,从而协调货币流通,保证金融稳定。

为了实现这一宗旨,《国民银行法》主要从以下方面制定了美国银行管理的立法措施:(1)对银行保持存款准备金的要求。即,对国民银行和州银行实行三级存款准备金制度,以不同存款准备金比率作为联系这三级银行之间的纽带,对银行存款与库存现金,以及储备银行对地方银行准备金的管理进行了尝试。(2)国民银行发行银行券必须以联邦政府发行的债券作为发行担保,作为银行券发行担保的联邦债券必须存放在货币监理局。联邦政府在对国民银行的银行券进行统一管理的同时,对各州银行发行的银行券课以10%的税收,以阻止州银行资金来源,力图通过国民银行体系发行新的价值统一、稳定且全国流通的货币。(3)申请联邦注册的银行必须符合最低注册资本数额以及其他有关注册资本的规定。(4)国民银行必须遵守贷款结构的有关规定,对任何客户的贷款不得超过该行资本总额的10%。(5)国民银行不准经营信托业务。(6)国民银行必须执行单一银行制,不能设立分支机构。《国民银行法》还规定在财政部下设货币监理局,专门行使对国民银行的管理、监督、检查职能。货币监理局具体负责国民银行的注册审批,检查国民银行的资本营运、贷款比例等是否符合要求,执行存款准备金和发行准备金的规定等。这就意味着在国民银行体系下,要成为国民银行,就要向联邦政府申请注册,由联邦政府发放营业执照,接受联邦政府的监督管理,还必须符合上述法律规定的条件。

### 三、对美国《国民银行法》的综合评析

《国民银行法》的确立,表明联邦政府开始背离美国第二银行关闭以来放任不管的政策,转而对货币银行体系实行监督和控制。《国民银行法》及其修正案施行后,美国初步建立起比较规范的国民银行体系,美国联邦政府对银行体系的监管也有所加强。但《国民银行法》在立法上存在许多不完善与不合理之处,从而造成了当时美国银行监管方面的漏洞和银行体系内的诸多弊病。

首先,《国民银行法》最大的弊病乃在于未能建立中央银行,实现对货币银行业的统一监管。鉴于第一、第二国民银行的历史教训,联邦政府并没有建立一个对货币银行体系实行集中调控和监管的中央银行,而是试图通过对各州银行发行的银行券课征税收来促使州银行(向州注册,受州政府监管)向联邦政府注册,加入国民银行体系,最终以国民银行体系取代州银行体系,从而实现联邦政府对银行业的统一监管,并协调货币流通,维护金融稳定。为此,《国民银行法》的修正案特意建立了对州银行发行银行券的征税制度,规定任何州银行发行的银行券都必须按规定的比率缴纳发行税,意在迫使各州银行迅速转入国民银行,这样一方面使国民银行券成为统一的货币,另一方面便于货币监理局对整个银行体系的监督和管理。但《国民银行法》实际上并未实现这一宗旨。由于《国民银行法》对国民银行的资本比例、贷款和发行银行券的规定和限制比对州银行严格的多。比如:不许国民银行设立分支机构,不许国民银行经营信托业务等等,但对州银行却没有这些限制。所以该法颁布后的最初两年,除了少数州银行为了逃避10%的银行券发行税而加入国民银行外,绝大多数州银行不愿意申请在联邦注册,却巧妙地通过支票吸存方式来维持较为稳定的资金来源。因此,国民银行并没有能够取代州银行,各州银行券泛滥成灾,州银行经营混乱的问题也并没有得到解决。国会为了增加国民银行体系对州银行的吸引力,又陆续出台了“1865年

3月3日法案”和“1900年货币法”这两项法律措施。这两项法案实施后,由于严格而昂贵的课税,州银行券的发行逐渐萎缩,最后在流通领域销声匿迹。不过国民银行最终也没有取代州银行,州银行体系仍然保持了不断发展的生命力,并形成了美国延续至今的由货币总监局和各州政府金融机构批准注册及进行金融监管的“双轨银行制”。

第二,从银行监管的实践要求来看,《国民银行法》对银行体系的监管立法方面存在许多漏洞和不足。《国民银行法》禁止国民银行经营信托业务,大多数受州银行法规制的州注册银行也不能从事信托业务,这样就造成了一批由州特许经营的信托机构独享投资业务机会的局面。信托机构属于州银行体系,对其进行监管的是州政府而不是联邦政府,而州政府为了地区经济的发展,对这类特许经营的信托机构资产比率往往要求过松,监管不严,以至信托机构成为高风险的资产集中之地,成为爆发金融危机的隐患。19世纪晚期,由州特许经营的信托公司迅速成长为美国金融市场上一种重要的金融工具,它们吸纳存款,发放贷款,广泛地参与铁路重组及工业公司的联合,既从事商业银行业务也从事私人银行业务,活动范围远远超过了那些传统上由基金信托提供的业务范围。在能与国民银行竞争大多数银行业务的同时,信托公司还拥有国民银行无法享有的投资机会,同时却比国民银行和州银行更少受到监管,在资产选择方面也较少受到规制。比如,信托公司可以直接拥有股票资产,被允许拥有并管理不动产,此类资产亦可占其总资产的15%,而这在国民银行是不被允许的。国民银行需要维持25%的储备金,而信托公司只需维持占其存款总额15%的储备金,而且这笔储备金三分之二可为银行券或制定债券的形式,只有三分之一需要以现金形式。由此可见,信托公司的资产比率隐藏着更高的风险。另外,它们还能像商业银行一样发放贷款,但联邦政府对信托公司更为宽松的监管使得它们发放贷款远不如国民银行规范。信托机构充分利用法律上的空子大开投机之门,为了获得资金进行风险投资,它们支付高额利率,并以股票和债券为抵押贷出巨款,到1907年10月时,纽约信托银行贷款的一半都是由作为附属担保品的证券来担保,导致货币市场与资本两个市场纠缠,增加了金融市场的不稳定。一旦信托公司遭到存款人挤兑时,就不得不突然从市场上召回这些抵押贷款,而贷款人为了归还贷款,也只得抛售手头持有的股票,这样造成的关联效应就是:股价狂跌,活期贷款利率飙升,恐慌通过股市广泛扩散。正是这种资产比率风险过高的信托机构成为了1907年美国危机爆发的源头,并作为中介将金融危机扩散到股市和其他金融机构,直至整个金融市场。

第三,银行体系内存在诸多弊病,如准备金分散、通货无弹性、落后的商业票据市场以及缺乏统一支票清算机制等弊病。《国民银行法》把全国的国民银行按照规模和地区分为三级:即中心储备城市银行,指纽约的国民银行;储备城市银行,指18个重要城市的国民银行;乡村银行,指以上19个城市以外的其余各国民银行。《国民银行法》对三级国民银行的存款准备金比例和存款准备金存放处分别作了不同规定:乡村银行准备率为15%,其中2/5的存款准备金必须存放于本行金库,其余3/5可存放于储备城市各国民银行或者中心储备城市国民银行;储备城市银行的准备率为25%,其中存款准备金一半作为库存现金,另一半可存储在中心储备城市各国民银行;而中心储备城市各国民银行的准备率为25%,全部存款准备金留作库存现金。《国民银行法》构建在准备金制度本意是防范金融危机,但事与愿违,构建在这种准备金制度基础上的国民银行体系其实不成体系,也不具备防御和应对金融危机的有效机制。相反,这种层层集中的倒塔形准备金制度实际上使得资本与资金两个市场纠缠,成为传递、转移、扩散金融

# 基于熵权法和灰色关联的商业银行网点选址分析

□ 宋根节 娄燕强

**摘要:** 银行网点作为商业银行为客户提供金融服务的基础设施,其选址是否合理关系到商业银经营效益和竞争力。在资源有限条件下坚持费用最小化原则,以市场供求关系为导向对网点选址进行科学决策,充分发挥网点的综合效应。首先将各类影响网点选址的因素进行归类,构建二级指标,然后利用信息熵来求得各因素的熵权,进而在信息不完全条件下引入灰色关联方法对商业银行的多个备选网点进行选址分析,通过计算得到备选网点的灰色关联度,最后根据具体关联度进行选址决策。

**关键词:** 商业银行;选址;影响因素;熵权法

## 1、当前商业银行网点选址研究动态及本文研究方法

在银行选址方面,国内学者陈学彬、叶磊等通过构建模型的分析方式对银行网点的设置和选址进行探讨<sup>[1-2]</sup>,周焱荣就国有商业银行如何进行选址进行了阐述<sup>[3]</sup>。也有一些研究者通过其他信息化手段对银行网点选址问题进行探讨,李小建在对河南省银行业空间系统变化进行量化分析的基础上从宏观和微观的角度对影响银行业空间系统变化因素进行了分析<sup>[4]</sup>。上述研究成果丰富了商业银行的研究内容,同时对本文的写作有一定的启示作用。

笔者通过走访商业银行网点负责人及商业银行研究学者,查阅有关商业银行网点文献,在此基础上从三个方面对影响银行网

点选址的因素进行归类,并对这三个部分进行细化,构建多个二级指标。本文探讨的银行网点选址决策过程是指在众多网点备选区域和位置中,对各个网址分别进行量化分析并比较计算结果,最终确定网点位置;针对影响商业银行网点选址的各种因素,首次采用熵权法和灰色关联方法对各备选区域分别进行分析和综合评价,以提高银行网点在选址过程中的科学性与合理性。

## 2、商业银行网点选址的原则与影响因素分析

银行网点可以分为有形网点和虚拟网点<sup>[7]</sup>。本文主要讨论的是有形网点的选址问题,金融网点选址属于设施选址的一种,应当遵循费用最小化、供给与需求均衡的原则<sup>[6]</sup>。在商业银行网点选址过程中,涉及的因素繁多,而且各因素之间相互作用,共同影响着银行网点选址决策,本文将这些因素归为三类,主要从以下几个方面来阐述,如表1所示。

### 2.1 人口因素

商业银行网点作为金融服务机构,主要为广大客户提供金融服务,那么人口就是影响网点选址的重要因素之一。人口因素涉及内容较为复杂,包括人口数量、人口构成、人口密度、人口收入水平等方面。同时区域内的人口年龄、性别、职业、收入、受教育程度等方面都会影响银行网点的选址。

#### 2.1.1 人口收入水平

古典经济学认为,人口收入水平的高低影响着居民的储蓄倾

骚乱的渠道。通过这一渠道,少数银行,局部地区,或者个别部门的不稳定很可能会演变成全国性的金融动荡,甚至恐慌。同时,虽然国民银行制度的建立,为美国提供了按面值流动的标准化货币,基本上改善了此前货币流通中的紊乱状况,但由于《国民银行法》某些立法规定本身的不合理,却又造成了美国银行体系资金周转不灵,货币供应缺乏弹性与调控不力等严重问题。因为《国民银行法》规定国民银行纸币的发行须以联邦政府债券为基础,这使得货币供应缺少必要的弹性,不能适应经济周期需要和紧急需要而进行扩张或收缩。而且,由于国民银行体系缺少健全的商业票据市场和全国性的银行清算系统,影响到了国内金融市场的健全和稳定。另外,由于美国商业票据市场的不健全,也使得美国无法与欧洲各国发达的商业承兑票据贴现市场接轨,不利于国际短期资本的流动。

由于《国民银行法》的不完善,及在其基础上建立的国民银行体系弊端诸多,导致19世纪末到20世纪初,美国在工业经济腾飞式发展的同时,却饱受金融危机的困扰,如1873年、1884年、1893年和1907年都发生严重金融危机。频繁爆发的金融危机对美国社会经济造成了极大的破坏性影响,甚至常使美国陷入长达数年的经济萧条之中。其中,1907年金融危机爆发的策源地正是《国民银行法》监管最为薄弱的环节——信托机构。此次危机将美国国民银行体系的弊病充分暴露出来,使得美国社会各界均认识到彻底变革银行体系,建立一个中央银行充当“最后贷款人”,以实现货币银行体系进行统一监管,维护金融稳定的必要性。1913年美国制定了《联邦储备体系法》,对《国民银行法》进行了彻底修正,并在此基

础上建立了美国历史上第一个真正的中央银行——美国联邦储备体系。美国联邦储备体系建立后,根据现实需要,继续不断对《联邦储备体系法》进行修订和补充,使得美国成为目前世界上金融市场最为发达,监管体系最为复杂而完善的国家。

## 参考文献:

- (1) Andrew McFarland Davis, The Origin of the national Banking System, Washington, D C, 1912, p. 107.
- (2) Rowe: The Public-private Character of United States Central Banking, p. 33.
- (3) 万红. 美国金融管理制度和银行法[M]. 北京: 中国金融出版社, 1987. 第8-9页。
- (4) 陈明:《美国联邦储备体系的历史渊源》, 北京: 中国社会科学出版社, 2003年版, 第77-78页。
- (5) Jon Moen, Ellis W. Tallman, The Bank Panic of 1907: The Role of Trust Companies, The Journal of Economic History, Vol. 52. No. 3. (Sep., 1992). pp. 611-630.
- (6) 参见胡越云:《1907年金融危机与美国联邦储备体系的建立》[D], 厦门大学硕士论文, 第28-31页。
- (7) See: B. H. Beckhart, Outline of Banking History from the First Bank of the United States: Through the Panic of 1907, Annals of the American Academy of Political and Social Science.
- (8) Vol. 99, The Federal Reserve System—Its Purpose and Work. (Jan., 1922), p. 12.

(作者单位:厦门大学人文学院历史系)